

JÚNIOR JOSÉ PRATTS

IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA PELO ESTADO

A INVERSÃO DA FINALIDADE DO *WRIT*

Trabalho de Conclusão do Curso de
Graduação em Direito da Universidade
Federal de Santa Catarina,
Departamento de Direito Processual e
prática Forense.

Orientadora: Prof^ª. Marilda Machado
Linhares

FLORIANÓPOLIS

1998

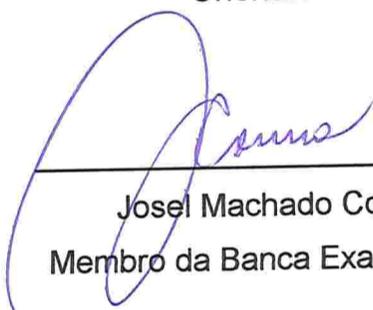
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL E PRÁTICA FORENSE

A presente monografia, intitulada IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA PELO ESTADO - A INVERSÃO DA FINALIDADE DO *WRIT*, elaborada Pelo acadêmico JUNIOR JOSÉ PRATTS e aprovada pela banca examinadora composta pelos professores abaixo assinados, obteve aprovação com a nota 9,5 (nove vírgula cinco), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no artigo 9º da Portaria nº 1.886/94/MEC, regulamentado na UFSC pela Resolução nº 003/95/CEPE.

Florianópolis, 23 de novembro de 1998.



Marilda Machado Linhares
Orientadora



Josel Machado Corrêa
Membro da Banca Examinadora

Oswaldo José Pedreira Horn
Membro da Banca Examinadora

“Longo e penoso é o caminho percorrido até hoje pelos indivíduos na luta contra os excessos do Poder Público”.

(Celso Agrícola Barbi)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo carinho e pelo incentivo, fatores decisivos em minha carreira acadêmica.

A Adirte, pela paciência, compreensão e apoio nos momentos difíceis.

A todos os amigos da faculdade, em especial aos de minha sala de aula, por tornarem a vida acadêmica ainda mais agradável.

A Prof^a. Marilda pela atenção e confiança que me foram dedicadas.

A todos aqueles que, assim como eu, aceitaram o desafio de colocar suas idéias no papel e submetê-las a apreciação alheia.

RESUMO
(ABSTRACT)

O presente trabalho de conclusão de curso aborda a questão da impetração do mandado de segurança pelo Estado e busca demonstrar que o famoso instituto, que nasceu e prosperou com a finalidade de livrar o cidadão do julgo das arbitrariedades de Estado, personificado pelas pessoas jurídicas de direito público e autoridades que o compõem, com o passar do tempo, principalmente em função dos textos legislativos que o abordaram, sofreu uma contínua alteração em seu significado e âmbito de incidência, possibilitando, em última instância, que o referido instrumento Constitucional acabasse sendo passível de utilização, pelo próprio Estado, contra o cidadão a quem deveria proteger, numa completa inversão de sua finalidade original.

Para melhor entendimento do tema, o trabalho foi desenvolvido de formas que, numa relação de causa e efeito, partindo do conceito do mandado de segurança, fosse possível avançar em direção ao objetivo proposto. Motivo pelo qual, inicialmente, foram abordados os aspectos históricos que envolveram a concepção do instituto, frisando sempre a sua origem como instrumento de defesa do particular; para então, num segundo momento, serem abordados os vários aspectos da impetração do mandado de segurança por pessoa jurídica de direito público, principalmente contra ato judicial.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO I – DO MANDADO DE SEGURANÇA.....	05
1. Conceito.....	05
2. Aspectos históricos.....	09
3. O Mandado de Segurança como Instrumento de Defesa do Indivíduo Contra o Estado.....	19
CAPÍTULO II – IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA PELO ESTADO.....	21
1. Introdução.....	21
2. As Pessoas Jurídicas de Direito Privado.....	24
3. As Pessoas Jurídicas de Direito Público.....	25
4. Impetração de Mandado de Segurança Contra Ato Judicial.....	30
5. O Juiz Como Autoridade Coatora.....	38
6. Polo Passivo no Mandado de Segurança.....	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
BIBLIOGRAFIA.....	51

INTRODUÇÃO

Como nos ensinou o professor CELSO AGRÍCOLA BARBI, em seu *Mandado de Segurança*, “Na Primeira etapa, pareceu suficiente retirar dos monarcas o poder de fazer as leis, atribuindo-se essa função aos representantes do povo. Em estágio posterior, surgiu a necessidade de assegurar um mínimo de direitos nas cartas constitucionais, limitando, assim, as tendências expansionistas dos parlamentos”¹

Com isso, a fim de se assegurar a observância das garantias instituídas nas Constituições² e grandes declarações de direito que se

¹ BARBI, Celso Agrícola. Do mandado de segurança. Ed. Revisada e aumentada - Rio: Forense, 1998. p. XVII

² “No plano constitucional, Estados Unidos, Argentina e Uruguai preconizam só o *habeas corpus* clássico, embora utilizem outros *writs*. Chile e Bolívia valem-se do *habeas corpus* clássico e inominado (para a defesa de outros direito). México e Venezuela dispõem apenas do *juízo de amparo* para a tutela dos direitos fundamentais. El Salvador, Honduras, Panamá e Paraguai contam com o *habeas corpus*, ao lado do *amparo*.” ACKEL FILHO, Diomar. Writs constitucionais : “habeas corpus”, mandado de segurança, mandado de injunção, “habeas data”. 2ª Ed. Ampl.- São Paulo: Saraiva, 1991 . p. 20

seguiram³, visto que as normas do processo civil, elaboradas para a solução de litígios entre particulares, não se mostraram aptas para a adequada solução dos conflitos em que, com o peso do seu poder e da sua responsabilidade, a Administração se opusesse ao indivíduo, desenvolveu-se um contínuo trabalho de elaboração e aprimoramento dos institutos de controle da constitucionalidade dos atos do legislador e do administrador, buscando-se manter o equilíbrio da balança da justiça.

Dessa necessidade de instituição de formas processuais especialmente afeiçoadas ao ajuizamento das demandas entre o indivíduo e a Administração, surgiu uma série de célebres institutos, dentre os quais podemos citar o *habeas corpus*⁴, o *mandamus*⁵, o *jurisfirma*⁶, a *prohibition*⁷, o *quo warranto*⁸, a *injuction*⁹, o *certionári*¹⁰, o *juício de amparo*¹¹, e o nosso mandado de segurança, a grande contribuição brasileira, que é o tema central de nosso trabalho.

A princípio pensou-se no mandado de segurança como forma de proteção contra os atos abusivos do Poder Executivo, mas, posteriormente, alargou-se sua abrangência para atuação em relação a todos os atos do Poder Público, inclusive do Legislativo e Judiciário, porém, é bom deixar claro, sempre visando livrar o cidadão das arbitrariedades de autoridades públicas;

³ Magna Carta de João Sem Terra, em seu artigo 3º (“Nenhum homem livre será preso, mantido em prisão, mandado para outras terras ou destruído, nem mandaremos alguém contra ele, nem acima dele, a não ser pelo julgamento de seus pares pela lei da terra”); Declaração Universal dos Direitos Homem, em seu artigo 8º (“Toda pessoa tem direito a um recurso efetivo ante os tribunais competentes que a ampare contra atos violatórios de seus direitos fundamentais, reconhecidos pela Constituição e pelas leis”); Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no seu artigo 18º (“Toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer valer os seus direitos. Para isso, disporá de um processo simples e rápido, pelo qual a Justiça a ampare contra atos da autoridade que violem, com prejuízo seu, alguns dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente”).

⁴ Para a proteção da liberdade individual.

⁵ Para forçar o agente público a realizar ato de seu dever de ofício, nos casos em que este não tivesse poder discricionário.

⁶ Para a proteção da pessoa, de seus bens e seus direitos.

⁷ Para evitar que órgão jurisdicional extrapolasse sua competência de julgamento.

⁸ Contra abusos ou ilegalidades no exercício e nomeação para cargos públicos.

⁹ Para socorrer o titular de direito subjetivo contra danos irreparáveis.

¹⁰ Para anular decisões administrativas ou judiciais que violassem direitos.

¹¹ Como garantia de todos os direitos fundamentais.

de garantir os direitos individuais contra as violações de arbítrio, motivo pelo qual haveria de, para prevalecer, inserir-se no texto Constitucional, o quê acabou acontecendo em 1934, e, salvo na Constituição de 1937, lá permaneceu em todas as demais Constituições brasileiras que se seguiram.

Portanto, este contexto em que se desenvolveu o mandado de segurança é de fundamental importância e deveria, permanentemente, nortear o intérprete quando este procurasse extrair sentido de quaisquer regras relativas ao mandado de segurança, o quê, no entanto, não nos parece que esteja ocorrendo, visto que, com o aval da jurisprudência, se firmou o entendimento de que é lícito ao Estado, por intermédio de seus diversos segmentos e a despeito de todo o arsenal jurídico já a sua disposição, também se utilizar do mandado de segurança.

Por todo o exposto, o trabalho de conclusão de curso que ora inicia, tem por objetivo uma reflexão sobre a questão da impetração do mandado de segurança pelo Estado, procurando desenvolver uma linha de raciocínio lógico-dedutivo que, ao final, vá demonstrar que o famoso instituto, que nasceu e prosperou com a finalidade de livrar o cidadão do julgo das arbitrariedades de Estado, personificado pelas pessoas jurídicas de direito público e autoridades que o compõem, com o passar do tempo, principalmente em função dos textos legislativos que o abordaram, sofreu uma contínua alteração em seu significado e âmbito de incidência, possibilitando, em última instância, que o referido instrumento Constitucional acabasse sendo passível de utilização, pelo próprio Estado, contra o cidadão a quem deveria proteger, numa completa inversão de sua finalidade original.

Para melhor entendimento do tema, desenvolvemos nosso trabalho de formas que, numa relação de causa e efeito, partindo do conceito do mandado de segurança, fossemos gradativamente avançando em direção ao objetivo proposto. Motivo pelo qual, inicialmente, abordaremos os aspectos históricos que envolveram a concepção do instituto, frisando sempre a sua

origem como instrumento de defesa do particular; para então, num segundo momento, abordarmos os vários aspectos da impetração do mandado de segurança por pessoa jurídica de direito público, principalmente contra ato judicial, o quê, a nosso ver, constituem os pressupostos necessários à utilização, pelo Estado, do mandado de segurança contra o indivíduo, o cidadão, o administrado. Ou seja, à inversão da finalidade do writ¹².

Trata-se, portanto, de uma reflexão em torno de um tema específico e, a nosso ver, relevante, mesmo que filosófica ou romanticamente falando: o atual mandado de segurança visa resguardar toda espécie de direitos lesados ou potencialmente ameaçados por atos de autoridade, mas não é mais um instrumento exclusivo do indivíduo. Podendo, inclusive, contra ele ser usado.

Buscamos, pois, realçar questões muitas vezes despercebidas pelo operador jurídico menos atento, mas que têm grande importância no contexto jurídico e social da atualidade brasileira, no qual o papel do Estado vem sendo questionado e repensado.

¹² “Em língua inglesa, no sentido leigo, writ significa escrito, lei, regulamento, édito, ordem. Vem de written (escrito), sendo definido pelo Webster’s New World Dictionary of the American Language como ‘a formal legal document ordering or prohibiting the performance of some actio’. Tecnicamente, em

CAPÍTULO I

DO MANDADO DE SEGURANÇA

1. Conceito

Inserido no artigo 5º, LXIX, da Constituição Federal de 1988 (*“conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por ‘habeas corpus’ ou ‘habeas data’ quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público.”*), encontramos a mais atual e importante referência ao mandado de segurança. Porém, para que

linguagem jurídica, writ deve ser entendido como mandado, ordem a se cumprida”. ACKEL FILHO, op.

possamos entender o real significado desse singular remédio constitucional, necessário se faz uma consulta a algumas das fontes doutrinárias disponíveis, nas quais, pelo brilhantismo das contribuições e pela exuberância em conceitos, nos será possível vislumbrar as idéias centrais que inspiram este instituto tipicamente brasileiro.

Para o ilustre professor MANOEL ANTÔNIO TEIXEIRA FILHO, mandado de segurança,

*é o meio constitucionalmente previsto, de que se pode valer a pessoa física ou jurídica, para obter um mandado destinado à proteção de direito, próprio ou de terceiro, individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade pública ou de agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público*¹³.

Para CELSO AGRÍCOLA BARBI, no entanto, “o mandado de segurança é ‘ação de cognição’, que se exerce através de um procedimento especial da mesma natureza, de caráter documental, pois só admite prova dessa espécie, e caracterizado também pela forma peculiar da execução do julgado”¹⁴.

Para HELY LOPES MEIRELLES, porém, o mandado de segurança constitui-se em,

ação civil de conhecimento, de rito sumaríssimo, pela qual todo aquele que, por ilegalidade ou abuso de poder, proveniente de autoridade pública, ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, sofre violação de direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus, ou habeas data, ou

cit., p. 7.

¹³ TEIXEIRA FILHO, Manoel Antônio. Mandado de segurança na justiça do Trabalho : individual e coletivo. São Paulo: LTr, 1992. p. 89.

¹⁴ BARBI, op. cit., p. 50.

*tenha justo receio de sofrê-la, tem o direito de suscitar o controle jurisdicional do ato ilegal editado, ou a remoção da ameaça coativa, a fim de que se devolva, in natura, ao interessado aquilo que o ato lhe ameaçou tirar ou tirou*¹⁵.

Para MOACYR AMARAL SANTOS, citado por DIOMAR ACKEL FILHO, é *“uma das instituições constitucionais destinadas à garantia dos direitos individuais e até certo ponto peculiar ao Direito Brasileiro”*¹⁶.

Para OTHON SIDOU, também citado por DIOMAR ACKEL FILHO, o mandado de segurança representa *“uma sùmula de todos os writs do direito anglo-saxão, com os muitos e valiosos subsídios recebidos do amparo mexicano”*¹⁷.

Para ALFREDO BUZAID, citado por MANOEL ANTÔNIO TEIXEIRA FILHO, *“é uma ação judiciária concedida ao titular de direito líquido e certo, ameaçado ou violado por ilegalidade ou abuso de poder”*.¹⁸

Já para DIOMAR ACKEL FILHO, em seu *Writs Constitucionais*, tentando sintetizar os vários conceitos existentes, *“o mandado de segurança é tudo isso e mais ainda. Na categoria dos writs constitucionais constitui direito instrumental sumário à tutela dos direitos subjetivos incontestáveis contra ilegalidade ou abuso de poder de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”*¹⁹.

Como podemos inferir da contribuição doutrinária de todos esse célebres juristas, muito embora não exista um consenso a cerca do conceito, o mandado de segurança é um instrumento jurídico cuja finalidade é proteger direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão por autoridade ou agente

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 6ª ed.- São Paulo: Malheiros Editores, 1978. p. 674.

¹⁶ ACKEL FILHO, op. cit., p. 63.

¹⁷ ACKEL FILHO, op. cit., p. 63.

¹⁸ TEIXEIRA FILHO, op. cit., p. 88.

¹⁹ ACKEL FILHO, op. cit., p. 63.

do Poder Público²⁰, desde que esse direito não esteja amparado por *habeas corpus*²¹ ou *habeas data*²². Ou seja, não basta para a obtenção da proteção do mandado de segurança a existência de ato de autoridade ou de seu agente, é necessário que tal ato seja ilegal, ou abusivo. Ilegalidade esta que, registre-se, se verifica quando o ato é praticado em contradição com os elementos norteadores da vinculação à norma, ao passo que o abuso de poder, por sua vez, é o que ocorre quando o ato, aparentemente, satisfaz os pressupostos formais, mas desatende a sua finalidade. Da mesma forma, a simples ilegalidade, ou abuso de poder, também não o é suficiente para a proteção pelo *writ*²³, é necessário que tais elementos estejam integrados a ato de autoridade ou do referido agente. No mesmo contexto, a simples existência de direito líquido e certo não é bastante, precisando que seja afetado por ato ilegal ou abusivo de autoridade ou do agente²⁴.

Em nosso entendimento, todos os Doutrinadores acima citados, por intermédio de suas tentativas de conceituação do mandado de segurança, deram significativa contribuição ao entendimento desse formidável remédio Constitucional, motivo pelo qual não nos parece possível indicar a mais correta, nem tão pouco necessário formular um conceito próprio. Basta-nos realçar que o mandado de segurança, por tudo que foi dito, é muito mais do que um simples instrumento processual, muito mais que é um direito como outros tantos previstos nas mais diversas leis vigentes, ou mesmo mais um preceito

²⁰ “A tutela objeto do mandado de segurança é, pois, contra os atos dessas autoridades ou agentes que, com conteúdo decisório, representem um dano efetivo ou potencial contra o direito dos administrados”. ACKEL FILHO, op. cit., p. 66.

²¹ Art. 5º, LXVIII, CF/88: “conceder-se-á ‘*habeas-corpus*’ sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.

²² Art. 5º, LXXII, CF/88: “conceder-se-á ‘*habeas -data*’:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;”

²³ “A expressão *writ* procede, pois, do direito inglês, desde os tempos da Magna Carta, sempre com o sentido de ordem. Conheciam-se várias espécies de *writ*, que constituíam medidas destinadas a assegurar a liberdade e o direito dos cidadãos, quando ameaçados ou turbados.” ACKEL FILHO, op. cit., p.7.

²⁴ PACHECO, José da Silva. O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1990. p. 119.

Constitucional. Trata-se, sem dúvida, de um baluarte da cidadania, e que, por sua fundamental importância, sofre a influência da evolução histórica da sociedade brasileira, apresentando peculiaridades e nuances dignas de estudo e reflexão.

2. Aspectos históricos

Um dos pontos fundamentais para o entendimento do objetivo do presente trabalho é, sem sombra de dúvidas, a observação dos aspectos históricos que envolveram a criação do mandado de segurança, através da qual poderemos traçar a linha de pensamento que norteou a conduta do legislador pátrio e que, como fruto, edificou esse formidável instituto.

Embora o termo "*mandado de segurança*" somente venha a aparecer em 1933, em proposta apresentada por JOÃO MANGABEIRA para o Anteprojeto da Constituição Federal brasileira de 1934²⁵, conforme veremos mais adiante, é inquestionável que suas origens históricas encontram-se ligadas aos *writs* do direito *anglo-americano*²⁶, em especial ao *habeas corpus*, "*que por sua natureza e objeto, é instrumento do indivíduo, destinado a protegê-lo contra o arbítrio do Poder Público*"²⁷, assim como ao *juízo de*

²⁵ " O nome de batismo do instituto nascente - mandado de segurança - deve-se a João Mangabeira, relator desta parte do anteprojeto constitucional, e integrante da Comissão nomeada pelo governo, que trabalhou no Itamarati sob a presidência do Min. Afrânio de Melo Franco.

A certidão batismal correspondente está redigida nos seguintes termos: "toda pessoa que tiver um direito incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente ilegal do Poder Executivo, poderá requerer ao Poder Judiciário que a ampare com mandado de segurança. O juiz, recebendo o pedido, resolverá, dentro de 72 horas, depois de ouvida a autoridade coatora. E, se considerar o pedido legal, expedirá o mandado, ou proibindo esta de praticar o ato, ou ordenando-lhe restabelecer, integralmente, a situação anterior, até que a respeito resolva definitivamente o Poder Judiciário." CRETELLA JR, José . Comentários às leis do mandado de segurança. 2ª Ed. - São Paulo: Saraiva, 1980. p. 43.

²⁶ " b) os writs e mandamus do direito anglo-americano, em que se inspirou, surgiram e prosperaram para suplantar a prepotência do poder;" PACHECO, op. cit., p. 84.

²⁷ MACHADO, Hugo de Brito. Mandado de Segurança em Matéria Tributária. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 80.

amparo do direito mexicano²⁸, como bem assevera FRANCISCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA: *“É muito comum dizer-se que o nosso mandado de segurança foi copiado do ‘recurso de amparo’ do direito mexicano, ali consagrado na Constituição de 1917. Na verdade, poderíamos dizer que o mandado de segurança, como remédio heróico de garantia de direitos individuais contra a força do Estado, foi inspirado no writ mexicano, que tem algumas características diferentes”*²⁹.

Feitas estas observações introdutórias, passamos então à um breve histórico do instituto em pauta.

No período colonial, estando o Brasil sujeito ao domínio português, embora encontráveis nas Ordenações do Reino referências aos *Autos Extrajudiciais*³⁰, que seriam os precursores do nosso mandado de segurança³¹, na realidade não se verificaram formas adequadas e satisfatórias de defesa contra os atos ilegais da Administração. O quê não nos causa espanto, até porque o regime monárquico vigente tinha caráter absolutista, absorvendo em si todos os Poderes e não admitindo oposição, muito menos exame dos seus atos³², como bem frisou o VISCONDE DO URUGUAI, citado por CELSO AGRÍCOLA BARBI: *“Nem qualquer autoridade ia ou podia ir de encontro ao que o Governo achasse de interesse público. Tinha este muitos meios para a fazer embicar no caminho que convinha, e era tão forte que não podia ser, e não era, contrariado. Eram os juizes seus delegados e*

²⁸ “Nas suas origens sofreu o nosso mandado de segurança o impacto do juízo de amparo do direito mexicano, que apareceu na Constituição do Estado de Yucatan, em 1840 e num Projeto de Constituição de 1842, sugerindo-o para autorizar a Suprema Corte a conhecer das reclamações contra os atos do Poder Executivo e do Legislativo. Encontrase na Constituição de 1857 e de 1917, sendo regulado por diversas leis. Visava, de início, ao controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos, mas depois estendeu-se, também, ao controle da legalidade dos atos de todas as autoridades, até mesmo as judiciárias. Com base nele, podia a Suprema Corte, e depois as demais, rever qualquer sentença que houvesse infringido a lei.” PACHECO, op. cit., p. 92. Citando Ignácio Burgoa.

²⁹ OLIVEIRA, Francisco Antônio de. *Mandado de Segurança e Controle Jurisdicional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 19.

³⁰ “Assim é que vamos encontrar nas Ordenações Afonsinas a apelação extrajudicial que muito se aproxima do atual mandado de segurança. Nas Ordenações Manuelinas pouca diferença se registra. As Ordenações Filipinas que dominaram por cerca de duzentos anos em Portugal, com influência direta no Código Civil brasileiro registram na carta testemunhável a exigência de que fosse apresentada em 30 dias.” OLIVEIRA, op. cit., p. 16.

³¹ CRETELA Jr, op. cit., p. 34.

³² PACHECO, op. cit., p. 97.

instrumentos e não havia divisão entre o Poder Judicial e Administrativo, que jaziam confundidos"³³.

Já com a Independência do Brasil, verificou-se uma crescente abertura no que se refere à possibilidade do indivíduo opor-se ao Estado.

Inicialmente instituiu-se o contencioso administrativo, copiado da França, o qual, no entanto, não encontrou campo para seu pleno desenvolvimento, motivo pelo qual acabou abolido com a Constituição republicana de 1891, que atribuiu ao Judiciário a competência para julgar todas as questões entre particulares e a Administração³⁴.

Para regular a forma de julgamento dessas questões foi criada a *ação sumária especial* através da Lei 221, de 20 de novembro de 1894³⁵, a qual, no entanto, não produziu resultados satisfatórios.

Vários motivos são apresentados para explicar o insucesso da Lei 221/94, dentre os quais podemos citar o pouco preparo dos juizes, a inércia dos interessados ou defeitos do sistema, que permitia a suspensão inicial do ato impugnado, mas não levava a uma rápida decisão da causa, acarretando, em conseqüência, ponderável desvantagem para a Administração³⁶.

Face a tais dificuldades, a força da necessidade obrigou os operadores jurídicos a tentar obter por outros meios a adequada proteção dos

³³ BARBI, op. cit., p. 25.

³⁴ "Com a primeira Constituição republicana, de 1891, competia aos tribunais federais processar e julgar as causas, de qualquer natureza, proposta contra a União. Por esse motivo, veio a Lei 221, de 20.11.1894, regular a ação sumária especial para anulação dos atos administrativos, propiciando o surgimento, nas esferas estaduais, de procedimentos análogos". PACHECO, op. cit., p. 98.

³⁵ "A Lei 221, que completou a organização da justiça federal, no art. 13, atribuiu aos juizes e tribunais federais o processo e julgamento das causas que se fundassem em lesão de direitos individuais por ato ou decisão de autoridade administrativa da União. As ações, nesse caso poderiam ser propostas pelas pessoas ofendidas ou seus representantes. A autoridade administrativa, de quem houvesse emanado a medida impugnada, seria representada pelo ministério público. A requerimento do autor, poderia se determinada a suspensão do ato, se não se opusessem as razões de ordem pública. Verificando o juiz a ilegalidade do ato ou decisão administrativa, anulava-o. Considerando-se legais os atos ou decisões administrativas decorrentes da não-aplicação ou indevida aplicação do direito. O juiz deveria adstringir-se às razões jurídicas, abstendo-se de apreciar o merecimento dos atos administrativos, sob o ponto de vista de sua conveniência ou oportunidade". PACHECO, op. cit., p. 98.

³⁶ BARBI, op. cit., p. 32.

direitos violados pela Administração, sendo que “ao lado da frustrada tentativa de utilização das ações possessórias, surgiu lentamente a solução que, após demorada luta, atendeu aos reclamos dos interessados: foi a ampliação do campo de incidência do habeas corpus, de modo a torná-lo um meio de proteção do indivíduo na eterna batalha contra os atos ilegais do Poder Público”³⁷. Passando, então, a vigor “a tese de que tal instituto, no Brasil, amparava, não só a liberdade de locomoção, mas toda e qualquer situação em que se evidenciasse abuso de poder ou ilegalidade”³⁸ e desenvolvendo-se a denominada doutrina brasileira do habeas corpus³⁹.

“Procurou-se, a partir daí, ampliar o âmbito de sua incidência, de modo a proteger o indivíduo não apenas contra prisões ilegais, mas também contra quaisquer atos da autoridade que inflitsem, por mais remotamente, na liberdade pessoal”⁴⁰.

Com o passar do tempo, no entanto, os juristas pátrios começaram a refletir sobre a possibilidade de, ao invés de ampliar o objeto do habeas corpus, criar um novo instrumento processual. “Sentia-se, de modo forte e inadiável, a necessidade premente de se criar um remédio que servisse aos particulares de defesa para certas situações irremediáveis que não encontravam, entre as ações judiciais então existentes, guarida e adaptação”⁴¹.

Desta forma, em 1914, ALBERTO TORRES, procurando encontrar um *remedium juris* distinto dos interditos e do *habeas corpus*, em seu projeto de revisão constitucional, publicado em apêndice à sua obra *A Organização Nacional*, “oferece a primeira sugestão concreta de ação,

³⁷ BARBI, op. cit., p. 33.

³⁸ PACHECO, op. cit., p. 86.

³⁹ “cujo marco inicial foi uma petição de Rui Barbosa, em 1892, pleiteando ordem de soltura em favor de presos políticos. Procurou-se, a partir daí, ampliar o âmbito de sua incidência, de modo a proteger o indivíduo não apenas contra prisões ilegais, mas também contra quaisquer atos da autoridade que inflitsem, por mais remotamente, na liberdade pessoal”. FALKS, Milton. Mandado de Segurança - Pressupostos da impetração. Rio: Forense, 1980. p. 7.

⁴⁰ MACHADO, op. cit., p. 80.

⁴¹ MACHADO, op. cit., p. 80.

*destinada à tutela específica dos direitos feridos por ato abusivo do poder público ou de particulares, [...] sob a denominação de mandado de garantia*⁴².

No Congresso Jurídico de 1922, o Ministro MUNIZ BARRETO, por sua vez, *“propôs a criação de um instituto assemelhado ao juízo de amparo mexicano, para proteção de direitos não amparáveis pelo habeas corpus em sua concepção tradicional”*⁴³.

Por ocasião da reforma constitucional de 1926, seguindo a tendência de restringir o campo de ação do *habeas corpus*, confinando-o nos limites de sua estruturação clássica e para cobrir a área que a reforma da Constituição deixaria a descoberto, no dia 11 de agosto de 1926, o Deputado Federal GUESTEU PIREZ apresentou o Projeto de Lei n. 148, que pela primeira vez alude entre nós, de maneira precisa e inequívoca, ao instituto do mandado de segurança. A partir desse fato o assunto ganhou maior impulso na Câmara dos Deputados, sendo que vários deputados, dentre os quais podemos citar AFRÂNIO DE MELO FRANCO, FRANCISCO MORATO, MATOS PEIXOTO, ODILON BRAGA, SÉRGIO LORETO, CLODOMIR CARDOSO e BERNARDES SOBRINHO, *“também apresentaram projetos, variáveis na forma, idênticos, porém, no objetivo visado: a proteção dos direitos individuais contra atos ilegais da Administração”*⁴⁴. Sendo que, no entanto, apesar do grande número e das importantes contribuições apresentadas⁴⁵, nenhum projeto foi transformado em lei, visto que a Revolução de 1930 suprimiu os trabalhos legislativos.

Em 1933, retomando a busca do tão esperado instrumento processual, JOÃO MANGABEIRA, um dos integrantes da *“Comissão Itamarati”*, nomeada pelo governo com o objetivo de elaborar um Anteprojeto da Constituição, apresentou proposta no sentido da instituição de um remédio

⁴² CRETELA Jr, op. cit., p. 40.

⁴³ BARBI, op. cit., p. 33.

⁴⁴ BARBI, op. cit., p. 34.

destinado “a resguardar ‘direito incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente ilegal do Poder Executivo’, a que chamou de mandado de segurança; a julgar pelos registros históricos, foi esta a primeira vez que se fez uso da expressão que viria, posteriormente, a entranhar-se no gosto do legislador, da doutrina e da jurisprudência de nosso país⁴⁶”.

Por fim, no dia 16 de julho de 1934, data da promulgação da segunda Constituição da República, surge em nosso direito, oficialmente, o mandado de segurança⁴⁷, entrando no mundo jurídico por via de dispositivo constitucional, inserido no capítulo dos direitos e garantias individuais, art. 113, n. 33 (“Dar-se-á mandado de segurança para a defesa de direito certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do habeas corpus, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petitorias competentes”), o qual, mais tarde, teve seu processo regulamentado pela Lei n. 191, de 16 de janeiro de 1936 (“Dar-se-á mandado de segurança para defesa de direito certo e incontestável, ameaçado ou violado, por ato manifestamente inconstitucional, ou ilegal, de qualquer autoridade”), que muito além do que aparentemente se propunha, conforme deixava transparecer o enunciado da ementa (“Regula o processo do mandado de segurança”), ultrapassava a promessa sucinta e, bem longe de regular apenas o rito ou processo acenado no dispositivo constitucional (“o processo será o mesmo do habeas corpus”), esgotou a matéria, descendo a todos os aspectos do novo instituto, dentre os quais destacamos a exclusão de “seu âmbito a liberdade de locomoção, a questão puramente política e o ato

⁴⁵ “Nos debates travados a propósito do Projeto Gudestev Pires, várias denominações foram sugeridas ao instituto nascente: “mandado de proteção”, “mandado de restauração”, “ordem de garantia”, “mandado de garantia”. CRETELLA Jr, op. cit., p. 42.

⁴⁶ TEIXEIRA FILHO, op. cit., p. 15.

⁴⁷ “O mandado de segurança nasce, oficialmente, com a Constituição Federal de 1934 (art. 113, nº. 33), embora atrelado ao procedimento do habeas corpus. Essa notável concepção do gênio brasileiro acaba por atrair a atenção de juristas de outros países, como foi o caso de Marcelo Caetano, Niceto Alcalá-Zamora e Fix-Zamudio, apenas para nomear alguns. TEIXEIRA FILHO, op. cit., p. 16.

disciplinar; vedado também seu uso quando o ato impugnado fosse passível de recurso administrativo, independentemente de caução, fiança ou depósito”⁴⁸.

“Com o golpe de Estado de 1937, restrições foram criadas ao instituto, principalmente pelo Decreto-Lei n. 6, de 16 de novembro do mesmo ano, que proibiu o uso do mandado contra atos do Presidente da República, de Ministro de Estado, Governadores e Interventores”⁴⁹. Fato que, a nosso ver, constitui um ponto bastante significativo na história do mandado de segurança, registrando a primeira grande influência estatal, explícita, nos contornos do instituto.

Para reforçar ainda mais a influência do referido golpe em relação ao mandado de segurança, a Carta Constitucional de 1937 sequer inscreveu-o como garantia constitucional, de modo que o valioso instrumento processual de defesa dos direitos individuais contra o Estado passou a ser regido apenas pela legislação ordinária. “A razão de sua exclusão é óbvia. Estado forte, ditatorial, não podia tolerar tamanha limitação de seus poderes. Sua extinção, aliás, nas circunstâncias em que se deu, está a indicar que se trata de um instrumento de proteção do particular contra o Estado”⁵⁰.

Com o Código de Processo Civil de 18 de setembro de 1939 (“Dar-se-á mandado de segurança para defesa de direito certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional, ou ilegal, de qualquer autoridade, salvo do Presidente da República, dos Ministros de Estado, Governadores e Interventores”), o mandado de segurança foi incluído nos processos especiais, dentre vários outros tipos de ações⁵¹.

“Retornando o País ao regime legal, a Constituição de 18 de setembro de 1946 incluiu novamente o mandado de segurança entre as

⁴⁸ BARBI, op. cit., p. 35.

⁴⁹ BARBI, op. cit., p. 35.

⁵⁰ MACHADO, op. cit., p. 81.

⁵¹ “Ações executivas, ações cominatórias para a prestação de fato ou abstenção de ato, ações de perempção ou preferência e do direito de a opção, ações de consignação em pagamento, ações de depósito, ações possessórias, ações de nunciação de obra nova, ações de remissão do imóvel hipotecado,

garantias constitucionais outorgadas ao cidadão para proteger-se contra atos arbitrários de autoridade pública⁵², e em 31 de dezembro de 1951, a Lei n. 1.533 ("Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus, sempre que, ilegalmente, ou com abuso de poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam as funções que exerçam"), regulamentou inteiramente o assunto, revogando de forma expressa os artigos do Código de Processo Civil relativos à espécie.

A Constituição Federal de 1967, por sua vez, no § 21 do art. 150 ("Conceder-se-á mandado de segurança, para proteger direito individual líquido e certo não amparado por "habeas corpus, seja qual for a autoridade responsável pelo ilegalidade ou abuso de poder"), manteve a garantia constitucional do instituto, que seria "para proteger direito individual líquido e certo", gerando, por parte de CRETELLA JÚNIOR, a seguinte crítica:

A Constituição de 1967 empregou, por inexplicável equívoco, o qualificativo individual na expressão "para proteger direito individual". Tanto este atributo "individual", como o indefinido "alguém", levaram a doutrina e até a jurisprudência à conclusão de que somente pessoa física (o alguém, o titular do direito individual, do indivíduo) poderia ser o sujeito ativo nas ações de mandado de segurança, ou, em outras palavras, somente a pessoa física seria passível de ser lesada por ato de autoridade que lhe ferisse o direito líquido e certo. Antes da Constituição de 1967, protegia-se ou defendia-se o "direito certo e incontestável" (Constituição de 1934 e CPC de 1939), o "direito líquido e certo" (Constituição de 1946), quer se tratasse de "direito de coletividade", quer de "direito de indivíduo". Do mesmo modo, a Lei n. 191, de 16 de janeiro de 1936, falava em mandado de

ações de divisão e demarcação de terras, ações de construção e conservação de tapumes e para indenização de paredes e tapumes, ações de usucapião". CRETELLA Jr, op. cit., P. 47.

*segurança para defesa de direito certo e incontestável. O objetivo da alteração do disposto na Constituição de 1967 foi impedir que determinadas coletividades ou seja, pessoas jurídicas, públicas ou privadas, pudessem recorrer ao mandado de segurança para defender direitos dos seus membros, lesados por atos abusivos de autoridade. O vocábulo individual, inserido, assim, inexplicavelmente, no texto da Constituição de 1967 (art. 150, § 21: "conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito individual"), passou a ser interpretado por alguns não só *ratione personae* (o mandado de segurança só pode ser impetrado pelo indivíduo, pela pessoa física, não pela pessoa jurídica), como também *ratione materiae* (o mandado de segurança protege apenas os direitos individuais, não os direitos sociais, nem os direitos políticos), o que não tem o menor sentido, porque o termo "individual" está no texto de 1967, como Pilatos no credo, sem a possibilidade de restringir a amplitude máxima do remédio do mandado de segurança⁵³.*

Com a supressão do vocábulo "individual" a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, por sua vez, em seu artigo nº 153, § 21, conservou o conceito do mandado de segurança da Constituição de 1967.

E finalmente, a Constituição Federal de 1988, promulgada em 05.10.1988, ratificando a importância do instituto em estudo, manteve-o entre os direitos e garantias fundamentais, com a redação dada por seu artigo 5º, LXIX ("*conceder-se-á Mandado de Segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício das atribuições do Poder Público*").

⁵² CRETELLA Jr, op. cit., p. 48.

⁵³ CRETELLA Jr, op. cit., p. 83

Ainda em relação a Constituição Federal de 1988, é importante lembrar que, seguindo a tendência de ampliação do âmbito de ação do *writ* em estudo, dois importantes avanços foram registrados. O primeiro foi a criação do mandado de segurança coletivo⁵⁴, que permitirá a impetração por entes representativos, na defesa dos interesses dos seus membros ou associados; o segundo foi a inclusão dos atos do agente público como suscetível de impugnação pela via mandamental⁵⁵.

Face a todo o exposto, somos levados a concordar com o professor HUGO DE BRITO MACHADO quando este afirma que “O elemento histórico está, pois, a indicar ao hermeneuta que o mandado de segurança é um instrumento processual de defesa do particular contra o Poder Público”⁵⁶, ou pelo menos o foi em sua origem, visto que, assim como ocorreu com o *habeas corpus* até a Constituição de 1934, com o passar do tempo, teve seu campo de atuação ampliado gradativamente.

Cabendo ressaltar, ainda, que mesmo o eminente jurista JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, que como acabamos de ver criticou a inclusão dos termos “alguém” e “individual” no texto Constitucional de 1967, reconhece na mesma crítica, ao afirmar que tal inclusão visava impedir que o mandado de segurança fosse utilizado para a defesa de direitos de membros de pessoas

⁵⁴ “A Constituição Federal em vigor trouxe a figura do mandado de segurança coletivo e atribuiu legitimidade para impetrá-lo: a) aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e b) às organizações sindicais, às entidades de classe ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (art. 5º, LXX).

Em tais situações, as referidas entidades atuam na qualidade de substitutas processuais dos titulares dos direitos materiais subjetivos cuja tutela se busca mediante a ação de segurança”. TEIXEIRA FILHO, op. cit., p. 105.

⁵⁵ “Na tramitação constituinte, chegou-se a propor amplitude total ao mandado de segurança. O primeiro anteprojeto proposto por Bernardo Cabral, relator da Comissão de Sistematização, ao disciplinar o mandado de segurança, não aludia a atos de autoridade ou de seus agentes. Pelo contrário, permitia o *writ* contra toda e qualquer ilegalidade, fosse de pessoa física ou jurídica, autoridade ou não, consoante se vê: ‘Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, seja o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado’ (anteprojeto I da Comissão de sistematização, art. 35)”.

A proposta não vingou e a redação final aceita seguiu os mesmos trilhos das Cartas anteriores, salvo no tocante à inclusão dos agentes das pessoas jurídicas no exercício de atribuições do Poder Público, como sujeitos à impetração”. ACKEL FILHO, op. cit., p. 66.

⁵⁶ MACHADO, op. cit., p. 80.

jurídicas (públicas ou privadas), lesados por atos abusivos de autoridade, que o mandado de segurança é um instrumento de defesa do administrado contra os abusos do Poder Público.

3. O mandado de segurança como instrumento de defesa do indivíduo contra o Estado.

Como foi possível observar através do breve histórico que acabamos de apresentar, o mandado de segurança, embora inspirado em institutos processuais estrangeiros, com destaque para o *habeas corpus* e o *juízo de amparo*, é um genuíno fruto da criatividade brasileira e nasceu, sem sombra de dúvidas, como uma forma de defesa do indivíduo contra o poder do Estado. Sendo que desde seu nascimento, a fim de conferir-lhe a força necessária para contrapor-se aos ditames do Poder Público, foi inserido nos direitos e garantias individuais como remédio constitucional. Motivo pelo qual, como bem lembra o professor HUGO DE BRITO MACHADO: "*a quase totalidade dos autores, ao conceituar o mandado de segurança, ou fazer referência às suas origens, coloca-o como instrumento de defesa do particular, do indivíduo, ou do cidadão, contra o Estado*"⁵⁷. Afirmação esta que é corroborada por CASTRO NUNES, para quem o mandado de segurança tem "*por objeto amparar direitos do particular contra o Poder Público*"⁵⁸; por VICENTE GRECO FILHO, que afirma ser o mandado de segurança "*o meio mais eficaz para a correção da ilegalidade do representante do Poder Público contra o particular, nos casos não enquadráveis no habeas corpus*"⁵⁹; por OTHON SIDOU, citado por CRETELLA JÚNIOR, para quem "*Não merece*

⁵⁷ MACHADO, op. cit., p. 81.

⁵⁸ NUNES, castro. Do Mandado de Segurança. 9ª ed. - Rio: Forense, 1988. p. 44.

⁵⁹ GRECO FILHO, Vicente. Tutela Constitucional das Liberdades. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 160.

mais do que uma rápida alusão observar que o mencionado proêmio se refere apenas a entes privados e que o mandado de segurança se constitui por um processo de desdobramento do habeas corpus, para complementar garantias pertinentes ao indivíduo"⁶⁰; pelo Min. MOREIRA ALVES, citado por LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, que se reportando ao mandado de segurança, afirma que "Os instrumentos de proteção aos direitos individuais lograram maior esforço a partir do momento em que, já no final do sec. XVIII, graças ao liberalismo, foi possível surgir a idéia da admissibilidade de defesa do direito do cidadão frente ao poder do Estado"⁶¹.

Isto posto, parece-nos obvio que, a despeito da doutrina e da jurisprudência pátrias, com o passar do tempo terem alargado os horizontes do mandado de segurança, permitindo a sua impetração por pessoa jurídica, conforme abordaremos em seguida, a tutela objeto do mandado de segurança é, em sua gênese, destinada a combater os atos do Poder Público com conteúdo decisório, que representem um dano efetivo, ou potencial, contra o direito dos indivíduos e, como afirma o professor HUGO DE BRITO MACHADO, "resta evidente, pois, que o intérprete das normas existentes na Constituição, e nas leis, tratando do mandado de segurança, está autorizado a interpretá-las de sorte a ver nesse instrumento processual um meio de defesa do particular, do governado, contra o Poder Público"⁶².

⁶⁰ CRETELLA Jr, op. cit., p. 84.

⁶¹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. A Autoridade Coatora e o Sujeito Passivo do Mandado de Segurança. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. p. 13.

⁶² MACHADO, op. cit., p. 83.

CAPÍTULO II

IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA PELO ESTADO

1. Introdução

Trata-se, sem dúvida, de um tema amplamente debatido pela doutrina e dotado de grande contribuição jurisprudencial. Fato que, no entanto, não serviu para pacificar o entendimento geral a cerca do mesmo, ou seja, não ofereceu respostas adequadas às várias situações decorrentes, algumas das quais passaremos a abordar.

Inicialmente cabe reafirmar que, indubitavelmente, o mandado de segurança, em sua concepção original, era um instrumento destinado à

defesa do indivíduo, do jurisdicionado, do cidadão contra os possíveis abusos cometidos pelo Estado. Porém, da mesma forma como ocorreu com o *habeas corpus* por ocasião da vigência da denominada “*doutrina brasileira do habeas corpus*”, o mandado de segurança, com o passar do tempo, passou a ter ampliado o seu âmbito de incidência. Ampliação esta respaldada, principalmente, pela idéia da não restrição das garantias constitucionais e que acabou por admitir a impetração do mandado de segurança também pelas pessoas jurídicas, conforme podemos observar através da análise efetuada por VICENTE GRECO FILHO:

*“Qualquer pessoa com capacidade de direito, isto é pessoa natural ou jurídica, pode ser sujeito ativo do mandado de segurança. Discutiu-se, porque catalogado entre os direitos individuais, se poderia a pessoa jurídica impetrar o remédio constitucional. O problema, contudo, ficou superado, porque o rol do art. 5º da CF não é privativo das pessoas naturais, aplicando-se, também, conforme o caso, às pessoas jurídicas. Estas, evidentemente, estão excluídas do habeas corpus”*⁶³.

O mesmo posicionamento apresentam SÉRGIO FERRAZ, que só admite “*restrições ao uso do mandado de segurança quando a própria Constituição os delineia, o que não acontece in casu*”⁶⁴, e JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, o qual assim se manifesta: “*Nós nos enfileiramos entre aqueles que entendem ser sujeito ativo de mandado de segurança qualquer tipo de pessoa jurídica pública ou privada, como sustentamos em várias de nossas obras*”⁶⁵.

⁶³ GRECO FILHO, op. cit., p. 160.

⁶⁴ FERRAZ, Sérgio. Mandado de Segurança (Individual e Coletivo) Aspectos Polêmicos. São Paulo: Malheiros Editores, 1993. p. 28.

⁶⁵ CRETELLA Jr, op. cit., p. 85.

O mesmo autor ratifica seu posicionamento citando o voto proferido pelo Min. LAFAYETTE DE ANDRADE em 1953, no qual encontramos que "*a lei do mandado de segurança, aludindo a alguém, não delimitou esse alguém à pessoa física. Se o tivesse feito, estaria contrariando, limitando o preceito constitucional. O alguém referido no art. 1º da Lei n. 1.533 só pode ter um significado: alguém no sentido de pessoa natural ou jurídica*"⁶⁶.

A nosso ver, os autores supra referidos, ilustres estudiosos do remédio Constitucional em pauta, realmente apresentam argumentos sólidos e convincentes no que concerne, na atualidade, à possibilidade de impetração do mandado de segurança tanto por pessoas naturais, quanto por pessoas jurídicas.

Por outro prisma, a despeito do reconhecimento dessa absoluta consonância com a legislação vigente, tal possibilidade não nos afigura uma posição que vá de encontro aos princípios originais do *writ*, ou mais precisamente, entendemos que tal possibilidade macula a pureza do mandado de segurança, permitindo, em sua decorrência, o surgimento de uma situação atípica, que é a utilização, por parte do Estado, personificado através das pessoas jurídicas de direito público, do remédio heróico como instrumento de oposição a interesses do jurisdicionado, constituindo-se numa flagrante inversão da finalidade original do *writ*.

⁶⁶ CRETELLA Jr, op. cit., p. 83.

2. As Pessoas Jurídicas de Direito Privado

Embora o ente central de nosso trabalho seja o Estado, personificado pelas pessoas jurídicas de direito público, a fim de evitar possíveis dúvidas em relação a nosso entendimento no que tange à impetração do mandado de segurança, fazemos essa breve referência a pessoas jurídicas de direito privado.

Face ao contexto histórico no qual se insere a concepção do mandado de segurança, o qual, como vimos, reflete a busca de um instrumento da cidadania; uma forma de proteção do indivíduo contra os abusos de poder do Estado, quer sejam determinados por atos ilegais, quer por atos abusivos, a ampliação de seu campo de incidência permitindo sua utilização por pessoa jurídicas de direito privado não representa nenhum problema, nenhuma heresia, visto que não desvirtua o sentido de garantia constitucional do jurisdicionado. Permanecendo, de forma evidente, a função do mandado de segurança como um instrumento de proteção contra os abusos do poder estatal. No que cabe ressaltar, por oportuno, o posicionamento do professor HUGO DE BRITO, que em análise realizada sobre a questão da impetração de mandado de segurança por pessoa jurídica de direito privado, afirma *"não se ter, nesses casos, uma completa inversão da finalidade do mandado de segurança, posto que segue sendo ele uma proteção contra abuso do poder público, e se não favorece, também não prejudica o particular, o indivíduo, o cidadão governado"*⁶⁷.

Desta forma, entendendo que as pessoas jurídicas de direito privado corporificam particulares, cujos direitos também se expõem à lesões decorrentes de atos abusivos do Poder Público, parece-nos que negar-lhes o

⁶⁷ MACHADO, op. cit., p. 85.

23

direito ao mandado de segurança não seja a solução mais apropriada, ou ainda nas palavras de HUGO DE BRITO, “seria reduzir, injustificadamente, o alcance desse notável instrumento processual”⁶⁸.

3. As pessoas jurídica de direito público

Conforme já vimos na introdução do presente capítulo, a questão da impetração do mandado de segurança por pessoas jurídicas é um assunto bastante polêmico, e mais polêmico ainda se torna quando o assunto envolve a sua impetração por pessoas jurídicas de direito público, ou seja, pelos entes corporificadores do próprio Estado.

Os autores contrários a utilização do mandado de segurança pelos entes estatais, no início além de constituir um rol ilustre, também o era numeroso. Mas com o passar do tempo, principalmente em função dos novos textos legais relativos a matéria, várias mudanças de posicionamento se verificaram, dentre as quais destacamos CASTRO NUNES (nas últimas edições de seu *Mandado de segurança*) e CELSO BARBI (a partir da 3ª edição de seu *Do mandado de segurança*)⁶⁹. Cabendo registrar que, talvez, apenas

⁶⁸ MACHADO, op. cit., p. 84.

⁶⁹ “Todavia, vários desses motivos não mais existem: em matéria de recurso, a legislação atual coloca as partes em situação de igualdade; a Lei n.º 4.348, de 26.6.64, no art. 1.º, alínea a, aumentou para 10 dias o prazo para prestação de informações; na alínea b do mesmo artigo, limitou o tempo de duração da medida liminar; a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se mostrará mais minuciosamente no Capítulo XX, já se firmou em que a coisa julgada material se formará contra o impetrante, se negado o mandado após exame da existência do direito subjetivo alegado. Com isso, ficou reduzida a proporções de pouca monta a situação de vantagem processual anteriormente concedida ao autor nesse tipo de processo. Em conseqüência, desapareceu o fundamento principal da posição que então adotáramos. Por todos esses motivos, modificamos na 3ª edição nossa convicção anterior e nos enfileiramos entre os que admitem o uso do mandado de segurança por pessoas jurídicas de direito público”. BARBI, Op. cit., pp. 70-71.

OTTHON SIDOU, atualmente, dentre os mais importantes estudiosos do tema, sustenta a defesa tal posição. O quê o faz, de forma apaixonada, nos seguintes termos:

Não merece mais do que uma rápida alusão observar que o mencionado proêmio se refere apenas a entes privados e que o mandado de segurança se constitui por um processo de desdobramento do habeas corpus, para complementar garantias pertinentes ao indivíduo. Há seriamente a atentar para que as pessoas de direito público não detêm nenhuma das armas dispostas pela lei maior - para a fruição dos indivíduos. Seus petrechos devem ser buscados noutra arsenal e pouco importa que inexista uma ação específica, tão eficaz quanto o mandado de segurança, para os casos não individuais, porque os remédios sumários, por sua própria condição, se ajustam ao rigorismo dos requisitos que os embasam⁷⁰.

HUGO DE BRITO MACHADO, por sua vez, em seu brilhante trabalho *Mandado de Segurança em Matéria Tributária*, é categórico ao afirmar que “Admitir o uso do mandado de segurança pelas pessoas jurídicas de direito público foi, não tenho dúvidas, uma idéia infeliz, posto que além de turbar a pureza do instituto, abriu ensejo à completa inversão de sua finalidade”⁷¹, sendo que, no entanto, o ilustre jurista, no decorrer de seu trabalho, seguindo a linha de pensamento da maior parte dos doutrinadores atuais, deixa claro que não nega a possibilidade da pessoa política interpor mandado de segurança. O quê, de acordo com LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, o faz com toda razão, visto “que seria absolutamente incompreensível que um ente federado, ao ser-lhe suprimida sua competência - por exemplo, o Estado,

⁷⁰ SIDOU, J. M. Othon. *Do Mandado de Segurança*. 3ª Ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1969. p. 252.

⁷¹ MACHADO, op. cit., p. 85.

se suprimida a competência estadual pelo ente central, União - não pudesse se opor a essa usurpação de competência, recorrendo ao judiciário"⁷².

No mesmo sentido se manifestam SÉRGIO FERRAZ, que sustenta não haver "como vedar às pessoas jurídicas de Direito Público a utilização do writ"⁷³; PINTO FERREIRA, citado por HUGO DE BRITO MACHADO, para o qual se admite "na doutrina e na jurisprudência que o mandado de segurança pode ser invocado por pessoas jurídicas de direito público"⁷⁴; e GRECO FILHO, que é favorável "a impetração por entidades de direito público, mesmo sem personalidade jurídica, a fim de garantir prerrogativas funcionais violadas por outra entidade também de direito público"⁷⁵, como seria o caso, por exemplo, de se admitir o writ impetrado por Municípios contra órgãos do Estado, bem como de Prefeito contra a Câmara Municipal, ou desta contra aquele.

Ainda no sentido de reafirmar a possibilidade da impetração do mandado de segurança, ARNOLDO WALD manifesta-se da seguinte forma:

A jurisprudência, tímida de início, firmou-se no sentido de admitir amplamente a impetração do mandado de segurança por pessoa jurídica de direito público, desde que preenchidos os requisitos constitucionais, multiplicando-se nos últimos anos tais impetrações especialmente nas hipóteses de conflitos latentes entre dois poderes da mesma unidade política - estando, por exemplo, o Governador, em minoria na Assembléia Legislativa - ou entre a União e determinado Estado, cuja política estivesse em choque com a orientação do Governo Federal"⁷⁶

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, solicitado a manifestar-se sobre o assunto, em várias ocasiões admitiu impetração do mandado de

⁷² FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 164.

⁷³ FERRAZ, op. cit., p. 32.

⁷⁴ MACHADO, op. cit., p. 84.

⁷⁵ GRECO FILHO, op. cit., p. 160.

⁷⁶ WALD, Arnaldo. Do mandado de segurança na prática judiciária. 3ª. ed. - Rio: Forense, 1968. p. 174.

segurança por parte de pessoa jurídica de direito público, o quê ocorreu, por exemplo, em 1953, quando a Prefeitura de Belém do Pará recorreu ao writ, sendo-lhe concedida ordem, porque *“a lei do mandado de segurança aludindo a alguém, não delimitou esse alguém a pessoa física. Se o tivesse feito estaria contrariando, limitando o preceito constitucional. O alguém, referido no art. 1º da Lei n. 1.533, só pode ter um significado: alguém no sentido de pessoa natural ou jurídica”*⁷⁷

Finalizando a abordagem da presente questão, oportuna e esclarecedora também se faz a lição de CRETELLA JÚNIOR:

A despeito de uma ou de outra decisão isolada de tribunais dos Estados que se negaram a admitir a legitimidade ativa das pessoas jurídicas públicas para a impetração de segurança, como, por exemplo, o Tribunal de Justiça do Ceará que, em 1952, entendeu ser a Câmara Municipal parte ilegítima para impetrar segurança (AJ. 107:672) ou o Tribunal de Justiça de São Paulo que, em 1961, negou também essa qualidade às pessoas jurídicas de direito público (RDA, 70:302; e RF, 140:275), quase todos os tribunais de justiça dos Estados brasileiros vêm repetindo freqüentemente que “cabe ao poder público reclamar a segurança contra ato praticado por qualquer outra autoridade, pois o alguém, a que se refere o art. 1º da Lei n. 1.533, não limita o uso do remédio ao ‘indivíduo’ à ‘pessoa física’, abrangendo ‘qualquer entidade’ de direito privado ou de direito público” (RF, 182:203).

“Em suma, no Brasil, tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança todo e qualquer titular de direito líquido e certo ameaçado ou violado por ilegalidade ou abuso de poder”, a saber, as “pessoas físicas”, sejam nacionais ou estrangeiras,

⁷⁷ STF, in AJ, 111:259

residentes no País ou não; as "pessoas jurídicas de direito privado"; as "pessoas jurídicas de direito público"; as "entidades com capacidade processual", embora destituídas de personalidade jurídica, tais como as heranças jacentes, as massas falidas, os consórcios, os condomínios em edifícios, as câmaras municipais, os tribunais de contas, as assembleias legislativas, o Senado, os órgãos estatais de qualquer natureza, os sindicatos, os partidos políticos, as associações de classes.

Hoje as dúvidas não mais se justificam, principalmente depois que o Supremo Tribunal Federal, em 1970, incluiu em dispositivo de seu Regimento interno (art. 6º, V) inciso especial que fixa a competência do Plenário para processar e julgar, originariamente, "os mandados de segurança impetrados pela União contra atos de governos estaduais"⁷⁸.

Expostos os argumentos de tão ilustres autores, é oportuno ressaltar que os exemplos apresentados para a defesa da possibilidade de impetração do mandado de segurança por pessoa jurídica de direito público, conforme acabamos de ver, sempre envolvem a oposição direta de um ente público a outro, e não o direito de uma pessoa jurídica de direito público impetrar mandado de segurança que atinja, mesmo que indiretamente, interesses do indivíduo, do cidadão governado, pelo que nos permitimos deduzir que tais autores, quando formularam suas teorias, o fizeram entendendo que a pessoa jurídica impetrante do mandado de segurança estaria agindo na condição de jurisdicionado, de pessoa titular de direitos e obrigações, lesadas ou ameaçadas de lesão por atos administrativos de pessoas jurídicas distintas de si mesma. Isto posto, aproveitamos a oportunidade para ratificar nossa opinião no sentido de que, face ao texto da legislação em vigor, principalmente o texto Constitucional, assim como os autores supracitados, entendemos que a impetração do mandado de

segurança por entes estatais é uma possibilidade jurídica revestida de toda a legalidade, de toda fundamentação. Porém, a despeito dessa legalidade, entendemos também, que tal fato representa o decisivo passo para o afastamento do mandado de segurança de seu conceito original e, em última análise, possibilita que o remédio heróico, de forma maquiavélica, acabe sendo utilizado pelo Estado para opor-se a legítimos interesses do cidadão.

4. Impetração de Mandado de Segurança Contra Ato Judicial

Admitida a possibilidade do mandado de segurança ser impetrado, indistintamente, por pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou de direito público, nacional ou estrangeira, *“assim como por toda e qualquer entidade que, embora não tenha personalidade jurídica, tenha personalidade judiciária, bastando que esteja em jogo lesão a direito líquido e certo, mediante ilegalidade ou abuso de poder”*⁷⁹, chegamos a uma de suas conseqüências diretas: a utilização, por parte das referidas pessoas jurídicas de direito público, do remédio constitucional contra atos judiciais⁸⁰. Isto se dá porque, com base no texto constitucional, vislumbra-se a possibilidade de ser impetrado mandado de segurança contra quem quer que esteja no exercício de autoridade. Consequentemente, *“os atos dos juízes sujeitam-se ao mandado de segurança, tanto quanto os atos dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que aqueles - os magistrados - são tão agentes públicos,*

⁷⁸ CRETELLA Jr, op. cit., p. 87.

⁷⁹ CRETELLA Jr, op. cit., p. 82.

⁸⁰ “Na primeira instância pode ocorrer que, proferida alguma decisão interlocutória, e se, por hipótese, tal decisão constranger a União, for-lhe prejudicial, e desde que não haja recurso adequado à suspensão do efeito, do efeito, a pessoa política tem legitimidade para propor, na segunda instância, mandado de segurança contra o ato judicial.” FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. p. 169.

tão autoridades, quanto estes últimos. Necessário, apenas, que o ato, seja ilegal ou abusivo”⁸¹.

Nesse contexto, afirmam ARRUDA ALVIM e TEREZA ARRUDA ALVIM PINTO: “Trata-se de tema polêmico e atual, a respeito do qual não há, ainda, unanimidade, quer no âmbito da doutrina, quer no plano da jurisprudência”⁸², em flagrante discordância com a opinião de LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, que, por sua vez, afirma categoricamente: “creio não ser preciso esforço grande aqui, por que já consagrada pela doutrina e pela jurisprudência - acho até mais consagrada pela doutrina do que pela jurisprudência - a possibilidade de impetração de mandado de segurança contra ato judicial”⁸³. Cabe ressaltar que não se trata de discrepância causada pelo lapso temporal que separa as datas em que foram pronunciados tais pensamentos, visto que ambos constam de obras recentemente editadas. A verdade é que, ainda hoje, existem posições que vão desde a negativa absoluta até as mais liberais, que admitem que o mandado de segurança seja impetrado até contra pronunciamento judicial trânsito em julgado.

Ainda a respeito do presente tema, assim se manifestou DIOMAR ACKEL FILHO, ao abordar as hipóteses de não cabimento do writ:

A segunda hipótese diz respeito ao despacho ou decisão judicial, quando haja possibilidade de sua revisão por via de recurso ou correição.

Inobstantemente, essa regra comporta muitas exceções. A doutrina, no tocante, divide-se em posições diversas. Alguns sustentam que o writ não se presta à impugnação das decisões judiciais (Luiz Eulálio Bueno Vidigal); outros admitem o seu uso de modo até amplo (Augusto Meira), ao passo que terceiros concebem a impetração contra decisões judiciais consoante

⁸¹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. p. 59.

⁸² ALVIM, Arruda; PINTO, Teresa Arruda Alvim. Repertório de jurisprudência e doutrina sobre mandado de segurança contra ato judicial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989. p. 7.

casos concretos em que se não vislumbre meio de evitar lesão . A tendência que se afirma está com a terceira corrente, cujos argumentos são assim resumidos por J. J. Calmon de Passos: a) impõe-se a construção sistemática do writ contra atos jurisdicionais, o quê exige a análise da atividade do juiz no processo e o quê nela pode configurar ilegalidade ou abuso de poder; b) as violações da lei pelo juiz, no processo, configuram vícios de atividade, campo onde se situa o problema da ilegalidade, capaz de, em tese, legitimar o mandado de segurança; c) também a coisa julgada formal ou material não prejudica o cabimento do mandamus.

A jurisprudência vem igualmente admitindo, em caráter excepcional, a comportabilidade do mandado de segurança contra ato judicial de que caiba recurso. Exige-se, tão-só, a inexistência de efeito suspensivo do recurso pendente e que, da decisão judicial, possa advir dano irreparável. Imagine-se, por exemplo, a apreensão de um veículo pela Justiça Criminal. Há recurso. Evidentemente que sim, mas sem efeito sobrestante do ato. O dano porventura suportado pelo interessado pode ser de difícil reparação, senão impossível. Cabível, pois, o writ. Os repertórios de jurisprudência estão repletos de arrestos admitindo a via mandamental, em tais situações⁸⁴ .

Por sua vez, LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Pontífica Universidade Católica de São Paulo e Juíza do tribunal Regional Federal da 3ª Região, em seu trabalho *Mandado de Segurança*, inicialmente analisando a possibilidade de impetração de mandado de segurança contra ato judicial, nos fornece a seguinte lição:

⁸³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. p. 164.

⁸⁴ ACKEL FILHO, op. cit., p. 74.

Outra questão interessante diz respeito à autoridade judicial como coatora. Embora possa ser o mandado de segurança contra ato judicial medida mais rara, não podemos acompanhar aqueles que ainda somente concebem sua existência caso haja manifesta ilegalidade, ou ato teratológico.

Nesse passo, estou bem perto de meu querido mestre, pranteado mestre, Seabra Fagundes, quando dizia não se referir mais o texto constitucional à manifesta ilegalidade. Muitos juízes só aceitam mandado de segurança contra ato judicial se houver manifesta ilegalidade, como já apontado, ou, então, se houver ato teratológico. Na verdade, não é isso que quer o texto constitucional⁸⁵.

E posteriormente, na mesma obra, ao analisar a possibilidade de impetração do mandado de segurança por pessoa de direito público (A União), a festejada autora arremata:

O ilustre jurista e professor Hugo de Brito Machado apoia suas conclusões acerca da impossibilidade de impetração de mandado de segurança contra ato judicial pela União, e, sobretudo, contra ato de juiz federal, exatamente fulcrando-se em ser o mandado de segurança garantia do indivíduo, e os que nós mesmos teríamos inserido no capítulo "Da garantia dos administrados", em nosso Curso de Direito Administrativo.

[...]

Devemos justificar algumas posições nossas, para não parecer que entramos, neste passo, em contradita com o já afirmado anteriormente - pois vamos concluir, ao fim e ao cabo, com todo o respeito pela opinião dos que pensam em contrário, que o Poder

⁸⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. p. 58.

*Público pode impetrar mandado de segurança contra ato judicial*⁸⁶.

Conforme citado acima, o professor HUGO DE BRITO MACHADO integra a lista dos juristas que se opõem ao uso do mandado de segurança por pessoas jurídicas de direito público contra atos judiciais. Tema que analisou de forma brilhante em seu *Mandado de Segurança em Matéria Tributária*, do qual, pela clareza da exposição e total pertinência com o trabalho ora realizado, transcrevemos a seguinte passagem:

O único argumento dos que defendem a impetração do mandado de segurança pelos entes estatais reside em que o Estado, no caso, age como pessoa.

Realmente, o Estado Administração é uma pessoa, na medida em que é titular de direitos e obrigações. E por isto mesmo é que se tem admitido o Estado como impetrante.

Nas impetrações contra ato judicial, todavia, tem-se que a Administração, como pessoa, age contra ela própria, visto que o Poder Judiciário integra a pessoa jurídica de Direito Público a que pertence. E isto é tão absurdo quanto pretender a União Federal haver indenização dela própria, com fundamento no art. 37, § 7.º, da Constituição, em face de um ato ilegal ou abusivo, praticado em seu detrimento por um Juiz Federal, a indenização pelo dano respectivo.

Em outras palavras, o direito de impetrar mandado de segurança é o direito de ação. O quê o caracteriza, dando-lhe especificidade, é o fato de dirigir-se, sempre, contra ato de autoridade, para proteção de direito líquido e certo.

⁸⁶ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. p. 161.

O titular de direito ao mandado de segurança pode, sempre, se quiser, utilizar em lugar deste a denominada via ordinária. "As vias ordinárias estão sempre franqueadas às pessoas naturais e jurídicas, públicas ou privadas, para defesa de seus direitos, mas quando o direito respectivo for dotado de liquidez e certeza, e a lesão ou ameaça ocorrerem em razão de ato ilegal ou abusivo da autoridade, o pedido de tutela jurisdicional poderá ser feito através de procedimento especial a que se chama "mandado de segurança". E como não é razoável imaginar-se a União Federal ingressando com ação contra ela própria, também não se deve admitir que ingresse com mandado de segurança para pedir proteção contra uma autoridade que a integra.

Se o argumento dos que sustentam o cabimento da impetração de mandado de segurança pela União Federal reside em que esta é uma pessoa, tem-se de concluir que a impetração cabível é apenas aquela dirigida contra outra pessoa, e não contra ato de quem integra a própria pessoa jurídica impetrante. Por isto mesmo quem sustenta ser o mandado de segurança direito concedido a qualquer pessoa, assevera: "A União, por exemplo, tem direito ao mandado, de segurança contra o Estado e o Município".

A não ser assim, ter-se-ia de admitir mandado de segurança impetrado pela União Federal contra autoridades administrativas, como o Delegado, o Superintendente ou o Secretário da Receita Federal, ou contra o Ministro da Fazenda, sempre que qualquer dessas autoridades praticar atos que eventualmente contrariem interesses da Fazenda Nacional. A União Federal estaria ingressando em Juízo para pedir o desfazimento de seus próprios atos, o que evidentemente seria um verdadeiro despautério.

Nos casos em que os Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda julgassem qualquer processo administrativo tributário a favor do contribuinte, poderia a Fazenda Nacional impetrar mandado de segurança contra o julgado administrativo.

Na esfera dos Estados, e dos Municípios, igualmente. Sempre que um órgão da Administração Tributária decidisse a favor do contribuinte, poderá o Estado, ou o Município, conforme o caso, impetrar mandado de segurança contra o ato que lhe desfavorecesse o Tesouro.

Realmente, não há porque admitir que a União, o Estado, ou o Município. impetre mandado de segurança contra ato judicial que lhe é desfavorável, e não possa fazer o mesmo contra um ato administrativo que lhe contrarie o interesse.

Relevante é observar, ainda, que no mandado de segurança impetrado contra um Juiz Federal, a União Federal é a pessoa jurídica a qual se liga a autoridade coatora, tendo de ser ela, pois, a parte passiva. Incoerente, neste caso, é admiti-la como impetrante, quando deve estar, isto sim, ao lado da autoridade impetrada, seja como assistente, seja como litisconsorte, seja como parte passiva na impetração. E porque a ela, como pessoa jurídica a qual se liga a autoridade coatora, cabe responder pela reparação dos danos decorrentes da ilegalidade que se entender praticada pela autoridade impetrada, em sendo a Fazenda Nacional a impetrante ter-se-ia configurada a confusão, fato que "leva, ao nível do processo, a que haja a extinção deste sem julgamento de mérito (art. 267, X), justamente porque desaparecem as duas partes antagônicas".

A completar o despautério tem-se que, concedido, pelo TRF, um mandado de segurança impetrado pela Fazenda Nacional contra

ato de um Juiz Federal, praticado em processo onde se questiona a exigência de um tributo, legitimada para recorrer é apenas a Fazenda Nacional, vale dizer, a própria União Federal, que terá evidente interesse em não recorrer⁸⁷.

Na mesma obra, o eminente jurista nos alerta, ainda, e de forma incisiva, que o tema deve ser tratado com a máxima cautela e acuidade de raciocínio, a fim de que seja possível distinguir os casos nos quais o mandado de segurança pode ser utilizado contra ato judicial sem fugir aos princípios históricos que nortearam a sua concepção, ou seja, a proteção do indivíduo; do cidadão contra o poder estatal; em contraste com àquelas situações que ensejariam uma alteração, uma afronta à sua finalidade original como instrumento de defesa cidadania⁸⁸.

Face a argumentação dos defensores das duas correntes de pensamento e analisadas as suas possíveis conseqüências, somos levados a concluir que, em parte, ambas estão corretas, ou seja, face à legislação vigente, quer seja Constitucional ou Infraconstitucional, é impossível vedar às pessoas jurídicas de direito público o uso do mandado de segurança. Em decorrência do que lhes é lícito, também, utilizar este remédio contra atos judiciais, posto que o juiz, como qualquer outra autoridade ou agente público, é capaz de constranger direitos, quer por atos ilegais, quer por atos de abuso de poder. No entanto, aberta esta possibilidade ao Poder Público, torna-se flagrante o surgimento das condições processuais necessárias a inversão da finalidade do mandado de segurança, caracterizada por ocasião de sua impetração, pelo Estado, contra ato judicial praticado em favor do particular. O quê, sem dúvida, é o caso do mandado impetrado pela Fazenda Nacional, ou União Federal, contra um Juiz Federal, atacando uma liminar concedida a um contribuinte em ação cautelar, ou em outro mandado de segurança.

⁸⁷ MACHADO, op. cit., p. 88-90.

⁸⁸ MACHADO, op. cit., p. 87.

No exemplo supracitado, indiscutivelmente, se percebe que o Estado, mesmo que de forma indireta, está utilizando o *writ* para defender-se de legítimos interesses do particular, do administrado, numa completa falta de sintonia com as idéias fundamentais que inspiraram a criação do mandado de segurança. Caracterizando, em última análise, a total inversão da finalidade do remédio heróico.

5. O juiz como autoridade coatora

Embora já tenhamos abordado a questão do mandado de segurança contra ato judicial, importante se faz, também, uma reflexão específica sobre a situação do juiz como autoridade coatora, visto que a mesma apresenta, em relação a situação em que o coator é autoridade administrativa, distinção bastante significativa e, como acabamos de verificar, com influência direta nos interesses do cidadão beneficiado por ato judicial atacado pelo Estado através da utilização de mandado de segurança.

Face à redação do texto constitucional de 1988, é flagrante a possibilidade de ser impetrado mandado de segurança contra quem quer que esteja no exercício de autoridade e, conseqüentemente, também o é possível contra atos judiciais⁸⁹, visto que as autoridades judiciais, na qualidade de seres humanos, são passíveis do cometimento de erros e arbitrariedades. Portanto, no exercício de sua jurisdição, podem praticar atos que importem constringências indevidas ao jurisdicionado, sendo, pois, os juízes, suscetíveis de figurar no mandado de segurança como autoridade coatora.

⁸⁹ “O juiz, sem sombra de dúvida, é autoridade, e se, no exercício de sua jurisdição, pratica atos que importem constringências indevidas ao jurisdicionado, será suscetível de figurar no pólo passivo do mandado de segurança como autoridade coatora”. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. p. 19.

Ocorre, porém, que quando a decisão inquinada de ilegalidade ou de abuso de poder é de natureza judicial, apesar de o juiz, na qualidade de autoridade coatora, agir em nome ou como órgão do Estado, a Administração Pública, na grande maioria das vezes, não tem, na realidade, nenhum interesse no desfecho da questão. Assim como não o terá o próprio juiz. *“Na verdade este não tem, nem pode ter, qualquer interesse no ato judicial que praticou e está sendo impugnado. Tem o dever legal de neutralidade”*⁹⁰, salvo, é claro, se for o interesse moral de sustentar a legalidade sua decisão. Motivo pelo qual as informações prestadas por tal autoridade, normalmente não se apresentam com características de defesa e são minutadas pela própria autoridade judiciária que as subscreve. Bem como, *“no mais das vezes, simplesmente confirmam a prática do ato e oferecem cópias de algumas peças do processo, sem desenvolver qualquer argumento na defesa do ato impugnado”*⁹¹.

Seguindo a mesma linha de pensamento, na obra *Do Mandado de Segurança*, CELSO BARBI nos proporciona outra importante contribuição ao tema em pauta, afirmando que,

o juiz, pela natureza de suas funções, não tem, nem pode ter, interesse na decisão da causa a ele submetida. E, na prática, verificamos que o Estado, que é considerado comumente como sujeito passivo nessa espécie de mandado, não manifesta também nenhum interesse na manutenção ou reforma do ato judicial impugnado. Foi mesmo costume, em Minas Gerais, o advogado do Estado, quando ouvido sobre o recurso interposto contra decisão de mandado de segurança contra ato judicial, afirmar a inexistência de interesse do Estado na causa. Encontramos, assim, ações de mandado de segurança propostas,

⁹⁰ MACHADO, op. cit., p. 90.

⁹¹ MACHADO, op. cit., p. 88.

sem que a posição do principal interessado no processo seja claramente definida.⁹²

De forma diametralmente oposta, no entanto, é óbvio que quando o ato atacado tem origem administrativa, a autoridade coatora sempre tem interesse na manutenção do ato que praticou e que está sendo impugnado, mesmo porque, salvo em caso de dolo específico, deve entender que agiu no suposto de o fazer dentro dos limites legais. Sustentando a legalidade de seu ato através do envio de informações que são verdadeira contestação, normalmente minutadas por seus advogados e apenas assinadas pelo coator⁹³.

Por todo o exposto, nos parece que tal distinção reforça ainda mais a possibilidade da inversão da finalidade do *writ*, visto que, quando a autoridade coatora é o juiz, sua imparcialidade, na prática, determina que o mandado de segurança fique sem o devido contraditório⁹⁴, prejudicando sensivelmente os interesses do particular beneficiado pelo ato judicial que estiver sendo impugnado.

6. Polo passivo no mandado de segurança

Identificada a figura do juiz na qualidade de autoridade coatora nos casos de mandado de segurança impetrados contra atos judiciais, já que coator é a autoridade que pratica o ato passível de constrição, deparamo-nos,

⁹² BARBI, op. cit., p. 156.

⁹³ “As informações devem ser prestadas pessoalmente pelo coator, não por advogado. Isso porque o agente administrativo coator, na verdade, quando presta as informações solicitadas pelo juiz, está a fundamentar o ato administrativo praticado, o ato em vias de ser praticado ou, ainda, a omissão praticada. De conseguinte, está fundamentando, motivando ação praticada, em vias de praticar, ou, mesmo, sua abstenção de praticá-la quando deveria fazê-lo”. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. p. 17.

⁹⁴ “Em todas as espécies de *writ* se verifica o exercício de um direito subjetivo à prestação jurisdicional (ação), visando um provimento mandamental a ser editado pelo órgão jurisdicional, através de um

pois, com outra questão de suma importância: em casos dessa natureza, quem integra o polo passivo? Quem é o verdadeiro vencido no caso de julgado procedente o mandado de segurança impetrado pelo Estado contra ato judicial que beneficie um cidadão?

Aos mais afoitos a resposta poderá parecer óbvia, afirmando, de imediato, que o sujeito passivo do mandado de segurança, nesse caso, será a pessoa jurídica a que se vincula o Juiz que proferiu o despacho impugnado, a qual deverá suportar os encargos da decisão do mandado de segurança⁹⁵, ou seja, União, Estados, Municípios ou delegados de serviços públicos, sejam dirigentes de estatais ou concessionárias de serviço⁹⁶.

Parece-nos, no entanto, que a resposta não é tão óbvia assim, nem tão pouco de entendimento pacífico dentre os Doutrinadores pátrios⁹⁷. Motivo pelo qual passamos a abordar as várias teses existentes sobre o assunto.

A tese que nos parece contar, na atualidade, com maior apoio dentre os doutrinadores, é a que entende que no polo passivo, no caso em pauta, figurará a pessoa jurídica de direito público a que está vinculado o Juiz ou Tribunal contra cujo ato foi solicitada a segurança. Tal tese funda-se na premissa de que a autoridade coatora titulariza um órgão público e enquanto

instrumento adequado (processo), em que se assegura a igualdade, o contraditório e o direito de defesa, ainda que por via sumária". ACKEL FILHO, op. cit., p. 11.

⁹⁵ "parte passiva do mandado de segurança, como ação, será a pessoa jurídica de Direito Público, único com a personalidade jurídica, capacidade processual e titularidade do interesse substancial. Será esta que poderá praticar todos os atos processuais, inclusive apelar e acompanhar o processo até o final, isto porque ato de funcionário praticado nessa qualidade é ato de pessoa jurídica e não do senhor 'Fulano de Tal'." GRECO, Marco Aurélio. Revista de Direito Processual Civil, n. 5. p. 343.

⁹⁶ "Deveras, ao tratar da responsabilidade do Estado, a Constituição da República asseverou que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidades causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso, caso haja dolo ou culpa do funcionário." FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. p. 46.

⁹⁷ "Dizia-se anteriormente, que a parte passiva do mandado de segurança era a autoridade coatora. Depois, começou-se a afirmar que a parte passiva, o sujeito passivo do mandado de segurança, realmente seria quem devesse suportar os ônus decorrente da concessão da ordem." FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. p. 47.

tal, atua a vontade da pessoa a que pertence⁹⁸. Desta forma, as conseqüências do ato que pratica são diretamente imputadas à referida pessoa, que arca com o ônus das mesmas em face do impetrante. Desse pensamento comungam, dentre outros, SEABRA FAGUNDES e CELSO BASTOS⁹⁹.

Outra tese que merece ser destacada é a que inclui a autoridade coatora no polo passivo do segurança, a qual, no entanto, é bastante criticada na atualidade¹⁰⁰, permitindo-nos, inclusive, entendê-la como em fase terminal.

Dentre os defensores da referida tese, segundo nos aponta SÉRGIO FERRAZ, estão:

*Lopes da Costa (Manual elementar de Direito Processual Civil, 1956, pp. 319/320), Ari Florêncio Guimarães (O ministério Público no Mandado de Segurança, pp. 167/68), Hamílton de Moraes e Barros (As liminares no mandado de segurança, p. 69) e Hely Lopes Meirelles (Mandado de segurança, 13ª edição, p. 33)*¹⁰¹.

Assim como ALFREDO BUZAID, para quem, segundo nos conta MANOEL ANTÔNIO TEIXEIRA FILHO, *“a ilação que se extrai é que sujeitos passivos do mandado de segurança são a autoridade coatora e a pessoa jurídica de direito público, unidos por litisconsórcio necessário”*¹⁰².

⁹⁸ “a autoridade coatora deverá responder pelo seu ato, mas ela o faz representando o Estado. É este que está presente quando a autoridade coatora presta as informações, respondendo, por assim dizer, por aquela ilegalidade que lhe é imputada, na qualidade de agente de certo órgão integrante do Estado. O que há, portanto, é uma modalidade de representação. Indo mais além, e lembrando uma expressão feliz de Pontes de Miranda, em seus Comentários ao Código de Processo Civil de 1939, sequer de representação tratar-se-ia, porque, como o Estado só pode agir por órgão - é impossível ao Estado agir diversamente - ele, na verdade, se “presente” por seus órgãos, em função do agir dos seus agentes que se encontram alojados nesses órgãos. Parece, pois, que, inelutavelmente, o que ocorre é a representação, tal como a conhece a doutrina do processo, e não se trata de substituição processual.” ALVIM, Arruda. Mandado de segurança e direito público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. p. 252.

⁹⁹ FERRAZ, op. cit., p. 44.

¹⁰⁰ “Autoridade coatora é aquela que pratica (ou deixa de praticar) o ato de autoridade impugnado pelo impetrante. Não se deve, no entanto, como equivocadamente o faz parte da nossa doutrina, identificar a autoridade coatora com o sujeito passivo do mandado de segurança”. Celso Ribeiro Bastos, citado por FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. p. 12.

¹⁰¹ FERRAZ, op. cit., p. 43.

¹⁰² TEIXEIRA FILHO, op. cit., p. 116.

Em se tratando do tema do presente trabalho, porém, a tese que nos parece mais importante, visto que vem de encontro a nosso pensamento, é a que reconhece como integrante do polo passivo, em litisconsórcio com o órgão público ou isoladamente, o terceiro beneficiado pela decisão judicial contra a qual tenha sido impetrado o mandado de segurança.

Dentre os Doutrinadores que reconhecem esta possibilidade, destacamos, inicialmente, a ilustre juíza LÚCIA DO VALLE FIGUEIREDO, para quem “Se [...] for a União quem propuser o mandado de segurança, parte será a pessoa privada, parte passiva, porque contra ela irão refluir as conseqüências da nova decisão”¹⁰³. Sendo que a mesma autora, ao referir-se a questão da autoridade coatora e o sujeito passivo no mandado de segurança contra ato judicial, nos dá ainda a seguinte lição:

Figuremos, pois, a hipótese de a União estar impetrando mandado de segurança contra ato judicial.

Concordamos inteiramente com que afirma que a autoridade coatora, parte, no sentido da palavra, não é. É quem deve informar o mandado de segurança. Pura e simplesmente, informar o mandado de segurança. Deve fundamentar seu ato, dar as razões que alicerçaram o ato considerado ilegal ou abusivo. Parte é a pessoa jurídica de direito público.

No mandado de segurança contra ato judicial, quem tem legítimo interesse para propô-lo é quem estaria sofrendo constrição, já agora não mais da autoridade administrativa, porém judicial.

Na primeira instância pode ocorrer que, proferida alguma decisão interlocutória, e se, por hipótese, tal decisão constranger a União, for-lhe prejudicial, e desde que não haja recurso adequado à suspensão do efeito, a pessoa política tem legitimidade para

¹⁰³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. p. 67.

propor, na segunda instância, mandado de segurança contra o ato judicial.

A autoridade coatora é o juiz, a parte passiva, o beneficiário do ato, que poderá ter de suportar a mudança da decisão pela instância superior, ao ser concedida a providência pedida pela impetrante, portanto o autor na primeira instância, porque para ele refluirão as conseqüências danosas da supressão do ato do juiz, se isso acontecer. Somente para ele irão refluir temporariamente, porque não há composição final da lide, há apenas temporária, como já assinalamos¹⁰⁴

Na mesma linha de raciocínio, CELSO AGRÍCOLA BARBI, em seu *Do Mandado de Segurança*, nos alerta que “*Maior gravidade [...] assume o problema nos mandados de segurança contra ato judicial, pois o interessado direto, principal, na manutenção do ato impugnado, é a outra parte no processo em que se praticou o ato. Podemos dizer, mesmo, que o interesse é exclusivamente dessa outra parte*”¹⁰⁵. E mais tarde, ao analisar *O problema no mandado de segurança contra ato judicial*, o mesmo autor completa:

Quando o mandado de segurança for requerido contra ato judicial, tal como a jurisprudência vem admitindo, com base na Lei n. 1.533, vários tribunais têm-se limitado a pedir informações ao magistrado apontado como coator. O problema da integração da lide pelo interessado no ato judicial impugnado é muito mais grave do que nas hipóteses que acabamos de examinar.

[...]

O verdadeiro interessado nesse caso é a outra parte na demanda onde foi proferido o despacho impugnado. Este é o verdadeiro vencido, se julgado procedente o mandado de segurança. No

¹⁰⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de segurança. pp. 169-170.

¹⁰⁵ BARBI, op. cit., p. 156.

entanto, na prática, fica ele ignorado pelos tribunais, tal como se não existisse no mundo jurídico.

Ora, na realidade, o mandado de segurança contra ato judicial, tal como o compreende a jurisprudência, equivale a uma espécie de ação rescisória contra decisões ainda não passadas em julgado; ou então uma estranha figura de recurso cabível contra decisões irrecorríveis. Qualquer que seja a caracterização que se lhe queira dar, encontraremos, porém, sempre a figura do interessado no ato impugnado. E, sem dúvida, a posição desse interessado é a de beneficiário direto da decisão atacada, pois ela lhe dá uma vantagem processual em relação ao impetrante.

Acresce ainda que, em regra, os atos praticados pelo magistrado são anuláveis, e não nulos, isto no sentido de que produzem efeitos, até sua revogação pela autoridade competente, em relação às partes na demanda.

A sentença que os cassar, em recurso ou em mandado de segurança, terá, assim, natureza constitutiva, pois virá modificar um estado jurídico existente. Essa alteração não pode ser apenas em relação ao impetrante, pois deve produzir efeitos igualmente em face do outro interessado. Estaremos, assim, em frente a uma hipótese de "litisconsórcio necessário", pois este existe sempre que a sentença for constitutiva.

Como último argumento, devemos lembrar que toda ação ou recurso tendente a anular um ato ou sentença judicial importa sempre em audiência da parte contrária, que apresentará suas razões. Não há, assim, nenhum motivo que exclua essa audiência apenas quando a forma usada for a do mandado de segurança¹⁰⁶.

¹⁰⁶ BARBI, op. cit., p. 163.

Desta forma, podemos concluir que, para o ilustre doutrinador, sempre que a impetração do mandado de segurança implicar alguma modificação da posição jurídica das pessoas diretamente "*beneficiadas pelo ato impugnado, ou, mais precisamente, quando a sentença modificar o direito subjetivo criado pelo ato impugnado em favor de outras pessoas, haverá 'litisconsórcio necessário', e a sentença não poderá ser dada sem que esses terceiros sejam citados como partes passivas na ação*"¹⁰⁷.

O professor HUGO DE BRITO MACHADO, por sua vez, em sua obra *Mandado de Segurança em Matéria Tributária*, ao analisar a *Impetração pelo Estado*, aborda o tema com propriedade impar, não deixando quaisquer dúvidas em suas palavras:

Na impetração do mandado de segurança, pelo Estado, contra ato judicial, praticado em favor do particular, ocorre mais do que o descumprimento da finalidade do writ, verifica-se verdadeira e total inversão de sua finalidade, e não apenas a falta de sintonia, mas absoluto desprezo pelas idéias fundamentais que inspiraram a sua criação.

[...]

Não se diga que o mandado de segurança é impetrado contra o Juiz. Na verdade este não tem, nem pode ter, qualquer interesse no ato judicial que praticou e está sendo impugnado. Tem o dever legal de neutralidade. O mandado de segurança, neste caso, volta-se de fato contra o particular, beneficiário do ato judicial impugnado.

Como base nos argumentos dos defensores da corrente supracitada, concluímos então que, por mais que se queira negar, quando o Estado impetra mandado de segurança contra ato judicial que beneficie um particular, não estará ele utilizando-se do *writ* contra o juiz, ou contra a

¹⁰⁷ BARBI, op. cit., p. 162.

Administração Pública, responsável direta pelos atos do Juiz, enquanto seu representante. O mandado de segurança estará sendo utilizado, efetivamente, contra o particular beneficiado pelo ato do juiz, verdadeiro interessado no despacho impugnado. O particular será o único vencido, se julgado procedente o mandado de segurança, o quê, a nosso ver, indiscutivelmente, configura a utilização do mandado de segurança, por parte do Estado, contra o indivíduo, caracterizando, como já dissemos antes, a inversão da finalidade do mandado de segurança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face a todas as considerações anteriormente feitas e às contribuições doutrinárias que foram apresentadas, parece-nos que chegamos ao ponto em que é possível concluir, de forma absolutamente segura, que o mandado de segurança, por sua origem, é um instrumento destinado à proteção do indivíduo contra o Estado, mas que, ao longo de sua história, sofreu alterações significativas em relação a seu conceito e finalidade, permitindo o surgimento da sua atípica utilização pelo próprio Estado.

Acreditamos que não resta dúvidas, pois, quanto ao fato do mandado de segurança ter sido concebido como um instrumento da cidadania. Um instrumento de garantia do indivíduo, do cidadão, do jurisdicionado frente ao avassalador poder Estatal e que, justamente por isso, a sua utilização por parte desse mesmo Estado constitui uma inversão total da finalidade original do writ, até porque o Estado dispõe de outros meios de defesa. Não se podendo, pois, alegar que, ao lançar mão do mandado de segurança, o Estado o faça

visando a isonomia, a igualdade das partes no processo. O Estado não está, de forma alguma, no mesmo patamar do cidadão, bastando dizer que seus bens não são penhoráveis, que possui órgãos jurídicos exclusivamente criados para defender-lhe e que o cidadão não tem como infringir-lhe qualquer restrição, salvo através do judiciário, que, por sua vez, integra o próprio Estado.

Deixemos claro, no entanto, que reconhecemos plenamente a viabilidade legal, decorrente dos textos Constitucional e Infraconstitucional, da legitimidade ativa do Estado, através das pessoas jurídicas que o compõem, para impetrar mandado de segurança. Mas nos parece, por outro lado, que também não há como negar, no caso de mandado de segurança impetrado pelo Estado contra ato judicial praticado em favor de um particular, que o único que terá que suportar as conseqüências da impugnação do ato, em caso de deferimento do mandado de segurança, é o particular. Consequentemente, por mais que se queira ignorar, ou dar outro nome jurídico à situação, o mandado de segurança estará, efetivamente, sendo utilizado pelo Estado contra o particular, consubstanciando uma total desarmonia com os princípios originais do *writ* e ocasionando a inversão de sua finalidade.

E dentro desse contexto de inversão da finalidade do mandado de segurança, para maior infelicidade do cidadão administrado, podemos apontar a falta de ética como um elemento adicional de suma relevância. Fazemos esta observação porque nos parece óbvio que em alguns casos, mesmo sabedores de que não há como obter sentença favorável ao Estado, alguns administradores públicos, buscando preservar recursos financeiros para suas administrações, porém ao arrepio da ética, têm se utilizado desse novo instrumento à sua disposição para buscar, simplesmente, o efeito suspensivo das decisões judiciais contrárias a seus interesses. Repassando, dessa maneira legal mas questionável, às administrações seguintes o ônus de arcar com tais compromissos. Para ilustrar tal situação, podemos citar o mandado de segurança impetrado por ente federado contra decisão judicial que reconhece ao cidadão o direito a uma indenização.

É fato, pois, que o instrumento que a ordem jurídica estabeleceu para defesa do particular contra o Poder Público, pode e está sendo utilizado, legalmente, por este para atacar as direitos daquele. Mas, ainda assim, acredito que o Direito é o melhor, senão o único instrumento capaz de manter equilibrada a relação jurídica entre o Estado e o indivíduo, pelo que não me surpreenderia se, num futuro não muito distante, nos deparasse-mos com um movimento tendente a restituir ao mandado de segurança os seus contornos originais e a criar um instrumento específico para atender possíveis necessidades do Estado.

BIBLIOGRAFIA

ACKEL FILHO, Diomar. Writs constitucionais : "habeas corpus", mandado de segurança, mandado de injunção, "habeas data". 2. ed. ampl. - São Paulo: Saraiva, 1991 .

ALVIM, Arruda. Mandado de segurança e direito público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

_____; PINTO, Teresa Arruda Alvim. Repertório de jurisprudência e doutrina sobre mandado de segurança contra ato judicial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

BARBI, Celso Agrícola. Do mandado de segurança. ed. revisada e aumentada - Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CRETELLA JR, José . Comentários às leis do mandado de segurança. 2. ed. - São Paulo: Saraiva, 1980.

FALKS, Milton. Mandado de Segurança - Pressupostos da impetração. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

FERRAZ, Sérgio. Mandado de Segurança (Individual e Coletivo) Aspectos Polêmicos. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. A Autoridade Coatora e o Sujeito Passivo do Mandado de Segurança. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

_____. Mandado de segurança. São Paulo: Malheiros, 1996.

GRECO FILHO, Vicente. Tutela Constitucional das Liberdades. São Paulo: Saraiva, 1989.

MACHADO, Hugo de Brito. Mandado de Segurança em Matéria Tributária. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 6. ed.- São Paulo: Malheiros Editores, 1978.

NUNES, castro. Do Mandado de Segurança. 9. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 1988.

OLIVEIRA, Francisco Antônio de. Mandado de Segurança e Controle Jurisdicional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

PACHECO, José da Silva. O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1990.

SIDOU, J. M. Othon. Do Mandado de Segurança. 3ª Ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1969.

TEIXEIRA FILHO, Manoel Antônio. Mandado de segurança na justiça do Trabalho : individual e coletivo. São Paulo: LTr, 1992.

WALD, Arnoldo. Do mandado de segurança na prática judiciária. 3. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 1968.